SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 11 de noviembre de 1981 *

En el asunto 60/81,

International Business Machines Corporation, Armonk, Nueva York 10504, Estados Unidos de América, representada por los Sres.: Jeremy Lever, Queen's Counsel del Colegio de Inglaterra y del País de Gales; David Edward, Queen's Counsel, Abogado del Colegio de Escocia; John Swift, Queen's Counsel del Colegio de Inglaterra y del País de Gales; Christopher Bellamy y Nicholas Forwood, Barristers del Colegio de Inglaterra y del País de Gales, y Andrew Soundy, de Ashurst, Morris, Crisp & Co., Solicitor de la Supreme Court de Inglaterra y del País de Gales, que designa como domicilio en Luxemburgo el de International Business Machines of Belgium SA, 8, boulevard Royal,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. John Temple Lang, Consejero Jurídico, y Götz zur Hausen, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Oreste Montalto, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

y

* Lengua de procedimiento: inglés.

Memorex SA, chaussée de la Hulpe 178, 1170 Bruselas, representada por M[es] Ivo Van Bael y Jean–François Bellis, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M[es] Elvinger y Hoss, 15, Côte d'Eich,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se anule la Decisión de iniciar un procedimiento en materia de competencia, así como el pliego de cargos,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; G. Bosco y A. Touffait, Presidentes de Sala; A.J. Mackenzie Stuart, T. Koopmans, U. Everling y F. Grévisse, Jueces;

Abogado General: Sir Gordon Slynn;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de marzo de 1981, la empresa International Business Machines Corporation (en lo sucesivo, «IBM»), con domicilio social en Armonk, Nueva York, Estados Unidos de América, interpuso un recurso, con arreglo al párrafo segundo del

artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación del acto o actos de la Comisión comunicados a IBM mediante escrito de 19 de diciembre de 1980 y por los cuales se inició un procedimiento contra IBM de conformidad con el artículo 3 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 13, p. 204; EE 08/01, p. 22), y se notificó a IBM un pliego de cargos, o la anulación del propio pliego de cargos.

2 Dicho escrito, firmado por el Director General de la Competencia de la Comisión, fue enviado a IBM tras una investigación llevada a cabo durante varios años por los servicios de la Comisión en relación con determinadas prácticas comerciales de IBM y sus filiales al objeto de determinar si dichas prácticas constituían o no un abuso de posición dominante en el mercado de referencia, a efectos del artículo 86 del Tratado CEE. Mediante este escrito, se informó a IBM de que la Comisión había iniciado en su contra un procedimiento con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 17 del Consejo y estaba considerando la posibilidad de adoptar una Decisión relativa a varias infracciones del artículo 86. IBM recibió, junto con este mismo escrito, un pliego de cargos a efectos del artículo 2 del Reglamento nº 99/63 de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo (DO 127, p. 2268; EE 08/01, p. 62). El Director General de la Competencia le instó a que respondiera al mismo por escrito en un plazo determinado, señalándole que, posteriormente, tendría ocasión de expresar oralmente su opinión durante una audiencia.

3 Por considerar que los actos que le habían sido comunicados mediante el escrito de 19 de diciembre de 1980 estaban viciados en varios aspectos, IBM solicitó a la Comisión que retirara el pliego de cargos y que pusiera fin al procedimiento. Dado que la Comisión no accedió a esta petición, IBM interpuso el presente recurso, mediante el que se solicita la anulación de los actos de que se trata.

4 En apoyo de su recurso, IBM alega que los actos impugnados no respetan las exigencias mínimas fijadas para tales actos y que no permitieron que IBM se defendiera, debido al contenido defectuoso del pliego de cargos, a la insuficiencia de los plazos señalados y a la reserva que hizo la Comisión de formular posteriormente otros cargos. Además, IBM considera que los actos

impugnados constituyen un ejercicio ilegal de las facultades de la Comisión, ya que no fueron objeto de una decisión de todos los miembros de la Comisión actuando colegialmente, cuando no existe una correspondiente delegación de facultades ni puede existir legalmente, en cualquier caso, sin publicación o notificación conforme a Derecho. Por último, IBM afirma que los actos impugnados infringen la norma de «cortesía» (comity) y de no injerencia del Derecho internacional, norma que la Comisión debería haber tenido en cuenta antes de adoptar los actos de que se trata, ya que la conducta que se imputa a IBM se sitúa, fundamentalmente, fuera de la Comunidad, en particular en los Estados Unidos de América, donde también es objeto de actuaciones judiciales.

5 La Comisión, apoyada por la parte coadyuvante Memorex SA formuló contra este recurso una excepción de inadmisibilidad, a efectos del apartado 1 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento. El Tribunal de Justicia decidió pronunciarse sobre dicha excepción de inadmisibilidad sin entrar en el fondo del asunto.

6 En apoyo de esta excepción, la Comisión y la parte coadyuvante Memorex SA alegan que los actos impugnados son actos de procedimiento, que expresan una opinión de la Comisión que puede ser modificada por ésta, y son preparatorios en relación con la Decisión definitiva que debe adoptar la Comisión al finalizar el procedimiento y, en consecuencia, no constituyen Decisiones que puedan ser objeto de un recurso con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE.

7 IBM alega que tanto el inicio de un procedimiento como un pliego de cargos constituyen decisiones a efectos del artículo 173 del Tratado CEE, debido a su naturaleza jurídica y a las consecuencias que producen, y que, por lo tanto, dichos actos pueden ser objeto de un recurso.

8 De acuerdo con el artículo 173 del Tratado, puede interponerse un recurso de anulación contra los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes. Dicho recurso tiene por objeto garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado, conforme a lo dispuesto en el artículo 164, y sería contrario a tal objetivo interpretar restrictivamente los requisitos de admisibilidad del recurso, limitando su alcance únicamente a las categorías de actos mencionados en el artículo 189.

9 En consecuencia, para determinar si las medidas impugnadas constituyen actos a efectos del artículo 173, hay que atenerse a su contenido esencial. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de recurso de anulación, a efectos del artículo 173, las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada la situación jurídica de este último. Por el contrario, la forma en que se adoptan los actos o decisiones es, en principio, indiferente por lo que respecta a la posibilidad de impugnarlos a través de un recurso de anulación.

10 Cuando se trata de actos o Decisiones cuya elaboración se efectúa en varias fases, principalmente al finalizar un procedimiento interno, de esta misma jurisprudencia se deduce que, en principio, sólo constituyen actos que pueden impugnarse las medidas que fijan definitivamente la postura de la Comisión o del Consejo al finalizar dicho procedimiento, con exclusión de las medidas intermedias cuyo objetivo es preparar la decisión definitiva.

11 Lo mismo ocurriría si los actos o decisiones adoptados durante el procedimiento preparatorio no sólo reunieran las características jurídicas anteriormente descritas, sino que constituyeran por sí mismos el último término de un procedimiento especial distinto del que debe permitir a la Comisión o al Consejo pronunciarse sobre el fondo.

12 Por otra parte, procede observar que, aunque las medidas de naturaleza puramente preparatoria, como tales, no pueden ser objeto de un recurso de anulación, las posibles ilegalidades de que estuvieran viciadas podrían ser invocadas en apoyo del recurso dirigido contra el acto definitivo del que constituyen una fase de elaboración.

13 Los efectos y la naturaleza jurídica del inicio de un procedimiento administrativo de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento nº 17 y de un pliego de cargos como el previsto en el artículo 2 del Reglamento nº 99/63 deben valorarse a la luz de la función de dichos actos en el marco del procedimiento administrativo de la Comisión en materia de competencia, cuyas modalidades fueron establecidas por los Reglamentos antes mencionados.

14 Dicho procedimiento se creó para permitir a las empresas afectadas dar a conocer su opinión e informar a la Comisión lo más completamente posible

antes de que ésta adopte una Decisión que afecta a los intereses de las empresas. Su objetivo es crear, en favor de estas últimas, garantías procedimentales y, tal como se deduce del undécimo considerando del Reglamento nº 17, consagrar el derecho de las empresas a ser oídas por la Comisión.

15 Por esta razón, conforme al apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17 y al objeto de garantizar el respeto del derecho de defensa, es necesario garantizar a la empresa afectada el derecho a presentar observaciones al finalizar las investigaciones relativas al conjunto de los cargos que la Comisión pretende imputarle en su Decisión y, en consecuencia, comunicarle dichos cargos mediante el documento previsto en el artículo 2 del Reglamento nº 99/63. También por esta razón, para disipar cualquier posible duda sobre la situación procedimental de la empresa afectada, el inicio de un procedimiento de aplicación de las disposiciones antes mencionadas queda claramente indicado por un acto que manifiesta la intención de adoptar una Decisión.

16 Para justificar la admisibilidad de su recurso, IBM invocó una serie de efectos producidos por el inicio de un procedimiento y por un pliego de cargos.

17 Algunos de estos efectos no van más allá de los efectos propios de un acto de procedimiento y no afectan, aparte de su situación procedimental, a la situación jurídica de la empresa afectada. Este es, en particular, el caso de la interrupción de la prescripción, provocada tanto por el inicio de un procedimiento como por un pliego de cargos, de acuerdo con el Reglamento nº 2988/74 del Consejo, de 26 de noviembre de 1974, relativo a la prescripción en materia de actuaciones y de ejecución en los ámbitos del Derecho de transportes y de la competencia de la Comunidad Económica Europea (DO L 319, p. 1; EE 08/02, p. 41). Lo mismo ocurre con la circunstancia de que dichos actos son etapas necesarias que la Comisión debe agotar, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento nº 17, antes de que pueda imponer a la empresa afectada una multa o una multa coercitiva, y con el hecho de que dichos actos crean, para la empresa afectada, la carga de tener que defenderse en el marco de un procedimiento administrativo.

18 Otros efectos invocados por IBM no perjudican los intereses de la empresa afectada. Se trata del efecto que produce el inicio de un procedimiento con arreglo al apartado 3 del artículo 9 del Reglamento nº 17, de poner fin a la

competencia de las autoridades de los Estados miembros, efecto que, por otra parte, no ha podido producirse en el caso de autos debido a que no existe un procedimiento nacional y que consiste, fundamentalmente, en proteger a la empresa afectada frente a actuaciones paralelas por parte de las autoridades de los Estados miembros. Lo mismo ocurre con el efecto reconocido al pliego de cargos de cristalizar la postura de la Comisión, efecto que consiste, esencialmente, conforme al artículo 4 del Reglamento nº 99/63, en impedir que la Comisión mantenga en su Decisión, a falta de un nuevo pliego de cargos, cargos distintos de aquellos respecto a los cuales la empresa haya tenido ocasión de manifestar su punto de vista, sin impedir por ello a la Comisión abandonar ciertos cargos y modificar así su postura en favor de la empresa.

19 Un pliego de cargos no crea, para la empresa afectada, la obligación de modificar o de reconsiderar sus prácticas comerciales ni produce el efecto de privarle de una protección contra las multas de que disfrutaba anteriormente, como ocurre con la comunicación mediante la cual la Comisión informa a una empresa, con arreglo al apartado 6 del artículo 15 del Reglamento nº 17, del resultado del examen provisional de un acuerdo notificado por dicha empresa. Aunque un pliego de cargos puede tener el efecto de revelar a la empresa afectada que corre un riesgo real de que la Comisión le imponga una multa, esto constituye una simple consecuencia de hecho y no un efecto jurídico que el pliego de cargos esté destinado a producir.

20 Un recurso de anulación dirigido contra el inicio de un procedimiento y contra un pliego de cargos podría obligar al Tribunal de Justicia a efectuar una valoración de cuestiones sobre las cuales la Comisión no ha tenido aún ocasión de pronunciarse y, de esta manera, tendría como consecuencia una anticipación de los debates sobre el fondo del asunto y una confusión de las distintas fases de los procedimientos administrativos y judiciales. En consecuencia, sería incompatible con los sistemas de reparto de competencias entre la Comisión y el Tribunal de Justicia y de medios de impugnación previstos por el Tratado, así como con las exigencias de una buena administración de justicia y de un desarrollo regular del procedimiento administrativo de la Comisión.

21 De las consideraciones anteriores se deduce que ni el inicio de un procedimiento ni un pliego de cargos pueden ser considerados, por su naturaleza y sus efectos jurídicos, Decisiones a efectos del artículo 173 del Tratado CEE contra las que puede interponerse un recurso de anulación. En el

marco del procedimiento administrativo, tal como está organizado en los Reglamentos nos 17 y 99/63, son actos de procedimiento, preparatorios respecto a la Decisión que constituye su último término.

22 Para justificar la admisibilidad de su recurso, IBM se refiere también a las circunstancias concretas del caso de autos y a la naturaleza e implicaciones de los motivos que ha invocado respecto al fondo del asunto, alegando que, en el presente caso, debería poderse interponer un recurso jurisdiccional en una fase temprana, tanto de conformidad con los principios del Derecho internacional en la materia como en virtud de principios generales derivados de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En efecto, el presente recurso tiene por objeto probar que el procedimiento administrativo ha sido totalmente ilegal desde el principio, en virtud de las normas del Derecho comunitario y del Derecho internacional relativas, en particular, a la competencia para iniciar tales procedimientos. Considera que cualquier continuación de dicho procedimiento administrativo es ilegal y que la posibilidad de obtener posteriormente una anulación de la Decisión definitiva no basta para garantizar a IBM una protección jurídica eficaz.

23 A los efectos del caso de autos, no procede pronunciarse sobre la cuestión de si, en circunstancias excepcionales, cuando se trata de medidas carentes incluso de toda apariencia de legalidad, un recurso jurisdiccional en una fase temprana, tal como lo entiende IBM, puede considerarse compatible con el sistema de medios de impugnación previsto por el Tratado ya que, de todas formas, las circunstancias alegadas por la demandante en el presente asunto no pueden justificar la admisibilidad de dicho recurso.

24 Por otra parte, en el caso de autos, no es necesario, para garantizar a IBM una protección jurídica eficaz, que los actos impugnados puedan ser, a partir de ahora, objeto de un recurso. Si al término del procedimiento administrativo y después de examinar las observaciones que IBM pueda presentar en el marco de dicho procecimiento, la Comisión hubiera de adoptar una Decisión que afecte a los intereses de IBM, dicha Decisión podrá ser objeto, con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, de un recurso jurisdiccional durante el cual se permitirá a IBM invocar todos los motivos pertinentes. Entonces, corresponderá al Tribunal de Justicia valorar si se han cometido ilegalidades durante el procedimiento administrativo y si éstas pueden afectar a la legalidad

de la Decisión adoptada por la Comisión al finalizar el procedimiento administrativo.

25 En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

26 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado.

Por no haber prosperado la acción entablada por IBM, procede condenarla en costas, incluidas las de la parte coadyuvante Memorex SA. Procede incluir en esta condena en costas, además de las costas causadas por el procedimiento principal, las causadas por la petición de IBM de que se ordenen medidas provisionales y reservadas en el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1981, así como las causadas por la petición de IBM de que se ordene la comunicación de determinadas precisiones y documentos relativos al inicio del procedimiento por parte de la Comisión, petición que ha quedado sin objeto debido a la desestimación del recurso principal.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar a la demandante en costas, incluidas las de la parte coadyuvante Memorex SA, así como las causadas por las peticiones de

IBM dirigidas a que se ordenen medidas provisionales y la comunicación de determinados detalles y elementos relativos al inicio del procedimiento por parte de la Comisión.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Grévisse

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de noviembre de 1981.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
J. Mertens de Wilmars